

ENVIRONMENT

法律实务直通车丛书

中国环境行政 执法手册

主编 王灿发



法律实务直通车丛书

中国环境行政 执法手册

主 编：王灿发

副主编：陆新元 李 超 王凤理

撰稿人：（以姓氏笔画为序）

王 嵩 王灿发 王晓丽 关 丽 孙长昊 宇仁兵
李 丹 李俊红 单伟民 黄秀玲

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

中国环境行政执法手册/王灿发主编.

北京: 中国人民大学出版社, 2008

(法律实务直通车丛书)

ISBN 978-7-300-09499-1

I. 中…

II. 王…

III. 环境保护-行政执法-法规-中国-手册

IV. D922.68-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 106596 号

法律实务直通车丛书

中国环境行政执法手册

主编 王灿发

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京东君印刷有限公司		
规 格	160 mm×230 mm 16 开本	版 次	2009 年 1 月第 1 版
印 张	22.75 插页 2	印 次	2009 年 1 月第 1 次印刷
字 数	370 000	定 价	38.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

序 言

从1979年9月13日全国人大常委会原则通过《中华人民共和国环境保护法（试行）》起，我国新时期的环境立法将“近而立之年”。在这不到三十年的历程中，环境立法有了长足的发展，甚至成为各部门法中发展最快的法律部门，已经形成以《环境保护法》为龙头，以《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《海洋环境保护法》、《环境噪声污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《放射性污染防治法》、《环境影响评价法》等单行性法律为主干，以《自然保护区条例》、《排污费征收管理条例》等行政法规和一千多个地方性法规、行政规章和地方性规章为枝叶的完整的环境法律、法规体系。这些法律、法规和规章为我国的环境保护提供了强有力的保障，在我国的环境保护管理中发挥了重要作用。

然而，我们也必须清醒地看到，我国的环境状况并没有随着环境立法的健全和完善而得到根本的改善，环境形势依然十分严峻，经济社会发展与资源环境不相协调的矛盾仍然相当突出。其原因当然是多方面的，但环境执法难，环境法实施不到位不能不说是其中的重要原因之一。环境执法难，目前突出地表现为四大不适应：一是立法的规定与环境保护管理的实际需求不适应。法律规定的执法措施“软”、执法机构权力“小”、执法手段“弱”，导致难查处、难执行、难到位。二是执法管理体制与环境执法的职责不适应。我国的环境执法体制横向分散、纵向分离、地方分割，导致执法中来自各方面的掣肘和干预太多，法律的要求在执行中被蚕食、割裂、化解。三是工作机制不适应。环境执法的工作机制散而不全、有而无用，导致环境执法机构与其他执法机构之间、环境执法机构相互之间、执法机构与非执法机构之间缺乏协调配合与联动。四是执法能力不适应。环境执法工作任务重、装备差、人员少，经费难以保障，环境执法能力严重不足。这些问题在基层环境执法中表现得更为集中和突出。地方环境执法人员普遍存在经费保障困难、执法人员素质较低、执法不规范等问题。为了解决这些问题，加强对基层环境监察队伍的法制培训，提高环境执法人员的环境法律素养，势在必行。

进行环境法制培训，提高环境法律素养，需要有好的教材和资料。特

别是对环境执法人员，需要既有一定理论深度，又能够紧密结合环境执法实际工作的指导性著作。王灿发教授主编的这本《中国环境行政执法手册》，正是这样一部紧密结合我国环境执法实践，适应基层环境执法人员实际需要的通俗、实用、完整、准确的环境行政执法著作。该书结构严谨、内容充实，说理透彻，法律解析深入浅出，针对性和实用性很强。王灿发教授是我国著名的环境法学家，不仅在理论上很有造诣，而且在《中国环境报》连续10年以“严律师”的名义回答全国各地环境执法中所遇到的疑难问题。参加该书编写的作者，有的是具有深厚法学造诣的环境法学者，有的是环境保护部从事环境立法和执法工作的专家，还有的是地方环保局直接从事基层环境执法的环境监察人员。本书以强化环境行政执法队伍素质建设，规范环境保护行政执法程序，提高环境行政执法人员公正、公平执法和依法行政的能力为重点，解决执法过程中存在的监督管理不到位、执法程序不规范、法律尺度难把握等问题。该书主要面向基层环境执法监察人员，既对环境行政执法主体、环境行政执法程序和环境法律制度实施进行了详细的介绍，提出了具有可操作性的环境执法建议，又对环境行政复议、环境行政诉讼、环境纠纷处理和环境保护公众参与等问题进行了深入分析，为环境行政执法机关应对这类法律事务提供了处理建议；同时还对实践中反映比较强烈的排污收费疑难问题、建设项目管理疑难问题、行政处罚疑难问题作出了解答，并通过以案说法的形式对日常执法的重点法律问题进行了解读。

相信该书的出版，一定能够为基层环境行政执法人员依法行政提供实用性的指导，同时为提高基层环境行政执法人员的执法水平和能力建设，为公众监督环境行政执法人员是否履行法定职责提供根据，并促进公众参与环境保护，促进中国环境法的执行和遵守。

是为序！



中华人民共和国环境保护部副部长

2008年12月18日

目 录

第一章 环境行政执法概述

第一节 环境法治与环境行政执法	1
一、环境法治	1
二、环境行政执法	3
三、环境法治与环境行政执法	4
第二节 环境行政执法的目的和作用	5
一、环境行政执法是环境管理的主要手段	5
二、环境行政执法是维护公民环境权益的重要途径	6
三、环境行政执法是实现经济效益、社会效益与 环境效益的重要保障	6
四、环境行政执法是环境法制建设的重要组成部分	6
五、环境行政执法有助于推动环境立法进程和完善 相关法律法规	6
第三节 环境行政执法的范围	7
一、按照环境执法对象活动的性质划分	7
二、按照环境行政执法机关的职能分工划分	8
三、按照环境行政执法的手段划分	8
第四节 环境行政执法的依据	9
一、宪法中有关环境保护的规定	9
二、环境保护基本法	10

三、专门性的环境保护单行法律·····	10
四、环境保护行政法规·····	11
五、环境保护部门规章·····	11
六、环境保护地方性法规·····	11
七、环境保护地方性行政规章·····	11
八、环境标准·····	12
九、国际环境保护条约·····	13
十、对有关环境保护法律法规作出的法律解释·····	13
第五节 环境行政执法效果衡量 ·····	14
一、执法效果·····	14
二、环境行政执法效果·····	14
三、对环境行政执法的效果衡量·····	16

第二章 环境行政执法主体

第一节 谁可以作为环境行政执法的主体 ·····	17
一、经法律、法规授权的各级人民政府·····	18
二、依法设立的各级环境保护行政主管部门及其派出机构·····	19
三、依法律、法规授权的政府职能部门·····	20
四、依授权行使环境行政职能的组织·····	20
五、环境保护行政主管部门委托的特定组织·····	21
第二节 环境行政执法主体的职能 ·····	22
一、中央环境保护行政主管部门·····	22
二、省级环境保护行政主管部门·····	24
三、市级环境保护行政主管部门·····	25
四、县级环境保护行政主管部门·····	26
第三节 环境行政执法人员及其资格 ·····	27
一、环境行政执法人员的资格·····	27

二、环境行政执法人员的培训	28
三、环境行政执法人员的考核	29

第三章 环境行政执法程序

第一节 环境行政许可程序	32
一、环境行政许可的具体步骤	32
二、对环境行政许可证的后续管理	33
三、理解环境行政许可程序的几个要点	34
第二节 环境行政调解程序	35
一、环境行政调解的种类和范围	35
二、环境行政调解应遵循的原则	36
三、环境行政调解的基本程序和方式	37
四、环境行政调解的效力	38
第三节 环境行政许可听证程序	39
一、环境行政许可听证的适用范围	39
二、环境行政许可听证的组织者和参与者	40
三、环境行政许可听证的具体程序	43
四、环境行政许可听证的有关法律责任	46
第四节 环境行政处罚程序	47
一、环境行政处罚的原则	47
二、环境行政处罚的种类	48
三、环境行政处罚的具体程序	49
四、环境行政处罚的简易程序和执行程序	50
第五节 环境行政强制执行程序	51
一、环境行政强制执行应当具备的条件	51
二、环境行政强制执行的主要措施	52
三、环境行政强制执行的程序	53

四、环境行政强制执行程序在实践中的问题·····	53
第六节 环境行政执法中的证据规则及其具体操作 ·····	54
一、关于证据规则的一般法律规定·····	54
二、环境行政执法证据应具备的条件·····	55
三、环境行政执法证据的分类及具体操作·····	57
第七节 环境行政违法案件的认定和处罚 ·····	60
一、环境行政违法案件的发现·····	60
二、环境行政违法案件的立案·····	65
三、环境行政违法案件的处理·····	67
四、环境行政违法案件的处理决定·····	72
五、环境行政违法案件处理决定的送达·····	73
六、处理决定的执行·····	73

第四章 常见环境法律制度及其实施

第一节 环境影响评价制度 ·····	76
一、申请和受理·····	76
二、审查和决定·····	79
三、重新审核·····	82
四、期限·····	83
五、收费及备案·····	83
六、法律责任·····	83
第二节 “三同时”设施验收制度 ·····	84
一、申请和受理·····	85
二、审查和决定·····	86
三、期限·····	88
四、公告和备案·····	89
五、法律责任·····	89

第三节 排污许可制度	89
一、排污单位的申报登记	90
二、排污指标的规划分配	90
三、许可证的申请、审批和期限	91
四、执行情况的监督检查	94
五、法律责任	94
第四节 危险废物经营和转移许可制度	95
一、危险废物经营许可制度	95
二、危险废物转移许可制度	101
第五节 排污收费制度	104
一、排污申报登记制度	104
二、排污量的核定	107
三、排污费征收程序	108
四、排污费减收、缓收或者免收程序	110
第六节 环境事故应急处理制度	114
一、环境事故的预警和报告	114
二、环境事故的应急处理	116
第七节 环境行政执法档案管理制度	117
一、档案管理机构	117
二、档案管理机构的职责	118
三、档案的归档时间	118
四、档案的分类、著录	118
五、档案的鉴定	118
六、档案的统计、移交和保管	119

第五章 环境行政复议

第一节 环境行政复议概述	120
---------------------	------------

一、环境行政复议的一般含义	120
二、环境保护行政复议的原则	120
第二节 环境行政复议的申请	122
一、环境行政复议申请的时限	122
二、环境行政复议的参加人	123
三、环境行政复议的申请条件和形式	126
第三节 环境行政复议的受理	128
一、环境行政复议的受理范围	128
二、环境行政复议排除范围	130
三、环境行政复议受理的时限	131
四、环境行政复议的受理审核	131
五、环境行政复议的受理决定	132
第四节 环境行政复议的审理	133
一、环境行政复议审理的方式	133
二、环境行政复议的审理范围	134
三、环境行政复议的审理程序	136
第五节 环境行政复议的决定	139
一、环境行政复议决定的时限	139
二、环境行政复议决定的形式	141
三、环境行政复议决定的内容	141
第六节 环境行政复议决定的执行	144
一、环境行政复议决定的主动执行	144
二、环境行政复议决定的强制执行	145

第六章 环境行政诉讼

第一节 环境行政诉讼概说	147
一、环境行政诉讼的概念与特征	147

二、环境行政诉讼应遵循的基本原则	149
三、环境行政诉讼与环境行政复议的关系	150
第二节 环境行政诉讼的受案范围、管辖和当事人	151
一、环境行政诉讼的受案范围	151
二、环境行政诉讼的管辖	155
三、环境行政诉讼的当事人	157
第三节 环境行政机关的应诉	159
一、及时委托代理人	159
二、答辩状的制作	160
三、环境行政诉讼的举证责任和证据整理	162
四、出庭人员的选配	170
五、环境行政诉讼的法庭调查	171
六、环境行政诉讼的法庭辩论	174
第四节 环境行政诉讼的判决、上诉和执行	176
一、环境行政诉讼判决的概念	176
二、环境行政诉讼判决的种类	177
三、环境行政诉讼判决的上诉	183
四、环境行政诉讼判决的强制执行	187

第七章 环境纠纷处理

第一节 环境纠纷与环境纠纷处理	191
一、环境纠纷	191
二、环境纠纷行政处理	197
三、环境行政执法机关受理环境纠纷的范围	205
第二节 环境纠纷行政处理的程序	206
一、申请	207
二、受理	207

三、调查	208
四、调解	209
五、决定	209
六、执行	209
第三节 对污染受害者提起环境民事诉讼的支持.....	210
一、支持的必要性	210
二、支持的途径和方式	212
三、应当注意的几个问题	213

第八章 环境行政执法常见疑难问题解析

第一节 排污收费疑难问题	218
一、排放水污染物不超过国家或者地方的排放标准 是否要缴纳排污费?	218
二、如何认定排污单位拒缴排污费?	219
三、缴纳排污费后是否还需要支付下游的 污染补偿费?	220
四、对承包企业如何收取排污费?	220
五、企业厂界噪声超标零点八分贝应否 征收排污费?	221
六、对昼夜均超标的环境噪声究竟如何收费?	222
七、企业可以向自己地盘上的个体户 征收排污费吗?	223
八、让排污者缴纳排污费是否属于行政处罚?	224
九、企业能否将缴纳排污费的义务通过 合同的形式转给政府承担?	225
十、企业的所有权与经营权分离, 排污费 应该由谁缴?	225
十一、分散的居民自发组织起来集中采暖 应否缴纳排污费?	227

十二、对新法生效前后一直拒缴排污费的行为 能否按新法规定给予处罚?	228
十三、如何理解“对农民自建住宅不得征收噪声 超标排污费”的规定?	230
十四、对火车站煤堆粉尘污染能否征收排污费?	231
第二节 建设项目环境管理疑难问题	232
一、违反“三同时”中的一个同时,能否认定为 违反“三同时”制度?	232
二、违反“三同时”制度应承担哪些法律责任?	233
三、临街居民楼一层能否开办娱乐服务业?	233
四、建设项目的大气污染防治设施符合哪些 条件才能验收合格?	234
五、国家对防治建筑施工噪声污染有哪些规定?	234
六、什么是建筑施工场界噪声标准?	235
七、施工单位不按规定申报建筑施工噪声能 处罚建设单位吗?	236
八、对未办环保审批手续已试生产的建设 项目应如何处理?	237
九、餐饮业的环境保护监督管理如何引进 公众参与机制?	238
十、中央直属企业进行勘探作业的环境影响 评价应由哪一级环保部门管理?	239
第三节 行政处罚疑难问题	241
一、环境行政处罚能否委托其他组织实施?	241
二、在什么情况下应当对环境违法行为人从轻或者 减轻行政处罚,什么情况下对环境违法行为 不应给予行政处罚?	241
三、违反《环境噪声污染防治法》的行为,哪些需要 由环境保护行政主管部门给予处罚,哪些需要由 公安部门给予处罚?	242
四、对多起违法行为能否合并处罚?	243

五、环境行政处罚决定书中是否应告诉当事人 可以申请复议？	244
六、环境行政处罚决定中要求被处罚人何时缴纳 罚款最合适？	245
七、被检查单位拒绝提供原始单据能否视为拒绝检查？ ...	246
八、如何认定“擅自闲置”污染治理设施和 进行相应处罚？	247
九、对饮食服务企业违法行为如何给予处罚和 掌握罚款额度？	248
十、限期治理可以延期吗？	249
十一、行为人知道违法后主动改正还能否给予处罚？	250
十二、被处罚单位是否一定要具备法人资格？	251
十三、环保部门能否对经营露天卡拉 OK 的单位 和个人给予处罚？	252
十四、在无噪声超标监测数据的情况下对未依法 取得证明的夜间施工者能否处罚？	253
十五、加处的百分之三罚款能否申请法院 强制执行？	255
十六、环境违法行为在两年后才被发现还能给 予行政处罚吗？	256
十七、对限期治理期间的超标排污者能否 进行行政处罚？	257
十八、没收违法所得和非法财物的行政 处罚应如何实施？	258
十九、“责令停止生产或者使用”是行政处罚吗？	260

第九章 环境行政执法典型案例分析

第一节 环境行政处罚典型案例评析	263
一、水污染行政处罚典型案例评析	263

二、大气污染行政处罚典型案例评析	267
三、固体废物污染行政处罚典型案例评析	275
四、噪声污染行政处罚典型案例评析	281
五、违反环境影响评价制度的行政处罚 典型案例评析	285
六、违反“三同时”制度的行政处罚 典型案例评析	289
第二节 环境行政复议案例评析	294
一、深圳深港西部通道环境影响报告书审 批行政复议案	294
二、北京六里屯垃圾焚烧发电厂建设项目行政复议案	295
三、厦门某公司不服环保局停止生产和限制作业 时间的处罚申请行政复议案	298
四、宁夏某建材公司不服环保局另行选址的审批 意见申请行政复议案	300
五、河北秦皇岛某野味餐厅不服环保局收缴 联片供热集资款决定申请行政复议案	302
第三节 环境行政诉讼典型案例	304
一、浙江泗安水库养鱼户诉安徽某化工厂水污染 致水产品死亡跨省索赔案	304
二、汪某等人控告餐馆油烟和噪声污染未果诉 北京市丰台区环保局行政不作为案	308
三、湖北省杨某从事型煤加工造成污染不服环保局 责令停止生产处罚提起行政诉讼案	312

第十章 环境行政执法的公众参与

第一节 公众参与环境行政执法的意义和作用	317
一、公众参与的意义	317

二、公众参与的作用	318
第二节 公众参与环境行政执法的法律政策依据.....	321
一、公众参与环境行政执法的政策依据	321
二、公众参与环境行政执法的法律法规依据	323
第三节 公众参与的途径与方式	328
一、环境执法信息公开制度	328
二、环境行政执法公众意见的征求与表达制度	336
三、环境信访制度	341
四、公众建议监督制度	344
五、其他相关制度	346